

Przekazywanie mienia Ochotniczej Straży Pożarnej przez gminę

The transfer of property from municipalities to voluntary fire departments

1. Wstęp

Funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej jako „OSP”) w Polsce nierozłącznie wiąże się z infrastrukturą, szeroko rozumianą jako wszelkiego rodzaju środki techniczne, które służą do wykonywania jej zadań, wynikających z art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (dalej jako u.o.p.), tj. przede wszystkim ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem¹. Pojęcie to należy interpretować niemniej jednak zawężająco w kierunku rozumienia słowa „mienie”, czyli rzeczy będących czyjąś własnością, ze względu na różnice związane z prawną definicją infrastruktury². Niemniej jednak ze względu na szerokie posługiwanie się ostatnim z pojęć przez literaturę przedmiotu, na potrzeby niniejszego opracowania pojęcie „infrastruktura” stosowane będzie odpowiednio do „mienia” OSP. Na przestrzeni lat to właśnie w tej sferze działalności omawianych służb wystąpiły największe zmiany. Zaryzykować można stwierdzeniem, że wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska, a wraz z nią i ustawodawca, wkroczyły w pewną „nową” erę. W miejsce dominujących w jednostkach reliktywów techniki odradzającej się gospodarki weszły elementy infrastruktury z Zachodu, np. nowe pojazdy. Zmiany te wpłynęły również i na ustawodawcę, który poniekąd zmuszony został do dokonania stosownej adaptacji podatku od towarów i usług, uregulowanego w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej jako „u. VAT”).

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

² *Mienie*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/mienie> [dostęp 6.06.2018].

Jednakże okazuje się, że interes Skarbu Państwa nie wydaje się iść w parze z interesem ludności lokalnej, której *de facto* służą omawiane tutaj Ochotnicze Straże Pożarne. Uchylenie ust. 10 art. 41 u. VAT, który wprowadzał preferencyjną stawkę VAT-u przy sprzedaży specjalistycznego sprzętu służącego ochronie przeciwpożarowej dla jednostek ochrony przeciwpożarowej, powinno być jednoznacznie traktowane jako świadome odejście ustawodawcy od szczególnej ochrony interesu sektora przeciwpożarowego, oferowanej przez dawną stawkę 7%.

2. Infrastruktura w OSP przed rokiem 2004 i wpływ UE

Ustawodawca wprost wpisał OSP w kanwy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska, m.in. przez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, czy ratownictwo chemiczne³. Ochotnicza Straż Pożarna funkcjonuje ponadto na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach⁴, co koresponduje z ich lokalnym, społecznym charakterem⁵. Warto zaznaczyć również, że w dziejach polskiego pożarnictwa przez długi czas to właśnie siły ochotnicze stanowiły fundament całego systemu ochrony przeciwpożarowej, co wydaje się jednoznacznie wpisywać we wspomniany charakter, wskazując na oddolny ruch społeczeństwa⁶. Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.o.p., wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie tego systemu, m.in. przy pomocy komendanta gminnego związku Ochotniczych Straży Pożarnych⁷. W art. 19 ust. 1a wyróżnia się ponadto OSP jako jednostkę umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt⁸, a co za tym idzie, w odpowiednią infrastrukturę. Pojęcie to definiowane jest jako „urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działów gospodarki”⁹. W niniejszym artykule definicja ta zawężona zostanie do „wyposażenia” OSP, tj. do pojazdów, osprzętu, itp.¹⁰ Oczywiście jest stwierdzenie, że wraz z postępem technologicznym i rozwojem przemysłu, producenci tego

³ A. Misiuk, *Instytucje Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Polsce – Zarys Dziejów*, Szczytno 2011, s. 373.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 210 z późn. zm.

⁵ *Ibidem*, s. 374.

⁶ J. Popis, *Historia pożarnictwa w Polsce*, Kraków 2013, nr 14, s. 164.

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Infrastruktura*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/infrastruktura>, [dostęp 6.06.2018].

¹⁰ W ramach infrastruktury OSP wyróżnić można m.in. nieruchomości, jednakże te ze względu na różnorodność rozwiązań z zakresu prawa własności między gminami wymagają obszernej analizy, która nie odnosi się bezpośrednio do kwestii nabywania oraz podatkowych. W ramach omawianych w tej publikacji elementów infrastruktury wymienia się przede wszystkim „pojazdy” jako samochody ratowniczo-gaśnicze, stanowiące reprezentatywny i obiektywnie fundamentalny element wyposażenia każdej jednostki OSP.

typu wyposażenia są w stanie oferować coraz to bardziej nowoczesne i sprzyjające pracy OSP produkty. Postęp ten nabrał impetu na początku XXI w., niemniej jednak można z całą pewnością twierdzić, że Polska była w tej sytuacji na pozycji straconej. Po transformacjach ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku, Polska skupiona była na „skracaniu” dystansu do Zachodu. Środki publiczne wykorzystywano do prowadzenia licznych inwestycji, wśród których priorytetem były m.in. drogi publiczne. Złudnie wydaje się, że wśród tych planów prym wiodły również i inwestycje związane z ochroną przeciwpożarową, ale – niestety – dla tego „sektora” postęp okazał się nieubłagany. Należy bowiem zaryzykować stwierdzenie, że w przypadku sprzętu gaśniczego przez ostatnie 20 lat stworzył on przepaść między nowymi a dawnymi produktami.

Wyraźnie zaakcentowanym przełomem w tej kwestii okazał się rok 2004, kiedy to Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Wraz z członkostwem dla kraju zostały otwarte nowe perspektywy finansowe, pozwalające na realizację zadań, które wcześniej, ze względu na ograniczenia budżetowe, nie były możliwe. Największe znaczenie w tym zakresie miały i w dalszym ciągu mają Regionalne Programy Operacyjne. Spoglądając na sytuację OSP w zakresie infrastruktury przed i po przystąpieniu Polski do UE w roku 2004 r., nie sposób nie zauważyć pozytywnego wpływu środków unijnych na pozyskane zasoby infrastrukturalne. Wraz ze wspomnianymi zmianami OSP uzyskały nowy sposób częściowego finansowania podstawowych narzędzi swojej pracy, zastępując nieprzystający do realiów XXI w. sprzęt nowoczesnym i przyjaznym dla strażaków.

3. Przekazywanie infrastruktury OSP przez gminę

Celem analizy problematyki przekazywania infrastruktury OSP należy w pierwszej kolejności skupić się na kwestii samego jej majątku. Na potrzeby niniejszego artykułu infrastrukturę OSP zaliczać będzie się całościowo do pojęcia majątku. Zgodnie z raportem z badania z 2012 roku Stowarzyszenia Klon/Jawor w przedmiocie OSP w Polsce, należy zauważyć, że zasoby materialne OSP często są wyższe niż innych organizacji, co wywodzi się ze związków z jednostkami samorządu terytorialnego oraz charakteru ich działalności¹¹. Ponad połowa OSP posiada samochody oraz środki transportu oraz nieruchomości. Niewiele mniej dysponuje również wyposażeniem biurowym, gruntami, czy sprzętem i wyposażeniem specjalistycznym.

W przypadku OSP pojawia się jednak zasadniczy problem, na który wskazują m.in. autorzy wspomnianego raportu – niemal połowa nie posiada wspomnianych zasobów materialnych¹². Nie oznacza to jednak, że OSP te pozbawione są możliwości

¹¹ P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Warszawa 2013, s. 6.

¹² *Ibidem*, s. 35.

realizacji zadań wynikających z art. 1 u.o.p. Faktycznym właścicielem owej infrastruktury w rozumieniu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹³ (dalej jako k.c.) jest bowiem gmina, która ustanawia OSP dysponentem tej infrastruktury.

Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej, zgodnie z art. 32 ust. 2–3 u.o.p.¹⁴, ponosi gmina. Szczególne znaczenie dla tematyki infrastruktury mają wspomniane koszty wyposażenia, które bezpośrednio wiążą się z przekazywaniem przez gminę środków na jej konkretne składniki. Gminy mogą ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 3b u.o.p.¹⁵, przekazywać OSP środki pieniężne w formie dotacji. Niemniej jednak, zgodnie z Uchwałą Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, dotacje te mogą być planowane wyłącznie w budżecie i udzielane w ramach jego wykonywania, gdyż w przeciwnym razie brak jest *de facto* podstawy prawnej wydania takiej uchwały¹⁶. Należy również zaznaczyć, że art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷ wyraźnie wskazuje na charakter takiej dotacji jako „dofinansowania”, przez co dotacja powinna pokrywać tylko część kosztu całej inwestycji¹⁸. Taka forma finansowania infrastruktury OSP, mimo jej powszechnego stosowania w wielu gminach jest zatem odmianą przekazywania środków finansowych, która nie stanowi głównego problemu badawczego niniejszej publikacji.

Meritum kwestii przekazywania infrastruktury OSP przez gminę jest procedura, w ramach której dochodzi do nabycia elementów wyposażenia przez gminę w drodze zamówienia publicznego, mającego na celu oparte na obiektywnych i przejrzystych regulacjach odnoszących się zarówno do przygotowania zamówienia, procedury wyłaniania przez zamawiającego wykonawcy, jak i do realizacji zamówienia wybrane oferty¹⁹, a następnie przekazania go właściwej jednostce OSP na jeden z dwóch sposobów – w drodze umowy darowizny lub użyczenia. Źródło takiej możliwości po stronie gminy wywodzi się z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰, zgodnie z którym w celu realizacji zadań gmina może zawierać umowy. Zadania te należy rozumieć jako zadania własne, do których należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty²¹. Co do zasady, ich finansowanie realizowane z dochodów własnych gmin i traktuje się jako wydatki

¹³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 października 2017 r. 92/2017 [dostęp 6.06.2018].

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.

¹⁸ D. Kała, *Dotacje dla Ochotniczych Straży Pożarnych*, Zielonka 2015, s. 30.

¹⁹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 312.

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

²¹ A. Szewc (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 131.

bieżące²². Na podstawie przywołanego raportu wysnuć można wniosek, że wybór ten jest niemal równomiernie podzielony, biorąc pod uwagę, ile jednostek OSP nie posiada majątku własnego, tj. w przypadku których nie doszło do przekazania przez gminę prawa własności infrastruktury. Zawierane są tym samym umowy użyczenia, z zastosowaniem przepisów art. 710–719 k.c., które w sferze prawa materialnego nie prowadzą do dokonania przysporzenia przez gminę na rzecz OSP kosztem swojego majątku. Dokonując porównania tej formy z darowizną, uregulowaną w przepisach art. 888–902 k.c., nie da się postawić jednoznacznej tezy co do tego, która z wymienionych umów jest bardziej korzystna dla stron. Z punktu widzenia gminy, przeniesienie prawa własności w drodze darowizny na rzecz swojej jednostki organizacyjnej wydaje się faktycznie indyferentne, jako że ta wciąż zachowuje swoje uprawnienia względem owej jednostki, a majątku pozbywa się tylko formalnie – *deleguje* go ona bowiem w ręce podmiotu zależnego, celem spełnienia swoich obowiązków wynikających z art. 32 ust. 2–3 u.o.p.²³ Sama forma aktu notarialnego również nie wydaje się stanowić przeszkody, w szczególności ze względu na regulację art. 890 § 1 k.c.²⁴, gdzie spełnienie świadczenia powoduje ważność umowy zawartej w innej formie. Fakt owej indyferentności podkreśla również nieodpłatny charakter obu umów, które mogą być w tej sytuacji zawarte przez gminę, której swobodna decyzja w tym zakresie ważona będzie względem wizerunku i stopnia konserwatywności wydatkowej jej władz. Nie zmienia to jednak faktu, że w całokształcie wydatki gmin na ochronę przeciwpożarową są znaczne, a utrzymanie OSP stanowi jeden z ważniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa obowiązków gminy²⁵.

Dyspozycja gminy w zakresie wyboru sposobu przekazania nabytych przez siebie elementów infrastruktury z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla OSP może budzić jednak pewne wątpliwości co do jej słuszności. Na gruncie przepisów k.c. ustawodawca wprowadził wiele różnic między wspomnianymi umowami, z których najważniejsza dotyczy kwestii zakończenia użyczenia. To następuje, gdy biorący uczynił z rzeczy użytek nieodpowiadający umowie, albo gdy upłynął czas, kiedy ten użytek mógł uczynić, zgodnie z art. 715 k.c.²⁶ Pojawia się więc tutaj przesłanka niewłaściwego użytku, która technicznie daje gminie możliwość uwolnienia rzeczy użyczonej spod reżimu umowy. Takowa nie występuje w przypadku darowizny, gdyż zgodnie z art. 898 § 1, wystąpić musi rażąca niewdzięczność obdarowanego²⁷. Sytuacja ta nie jest możliwa w przypadku,

²² R. Kowalczyk, *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 480–481.

²³ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.

²⁵ P. Adamiak, M. Biejat, M. Charycka, *Ochotnicze Straże Pożarne – Lokalne Centra Kultury – Raport z Badań 2016*, Warszawa 2016, s. 14.

²⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.

²⁷ *Ibidem*.

gdy obdarowanym jest osoba prawna, *per analogiam* OSP, co wykazał m.in. Sąd Najwyższy²⁸ oraz Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze²⁹, wskazując na uznanie możliwości rażącej niewdzięczności w przypadku osoby prawnej jako pogląd chybiony. Prowadzi to do jednolitego wniosku, że umożliwienie wyboru jednej z dwóch dróg przez gminę w zakresie sposobu przekazania infrastruktury jest rozwiązaniem jak najbardziej pozytywnym.

4. Opodatkowanie a przekazywanie infrastruktury

W przypadku omawianych zakresów przekazywania infrastruktury, w żadnej ze sfer nie pojawia się większa liczba głosów mieszanych niż w przypadku opodatkowania, a dokładniej podatku od towarów i usług oraz wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 u. VAT³⁰ opodatkowania odpłatnej dostawy towarów.

Na potrzeby niniejszej publikacji należy w pierwszej kolejności spojrzeć na stan prawny obowiązujący do 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z uchylonym art. 41 ust. 10 u. VAT, preferencyjną stawkę podatku w wysokości 7% stosowano do pozycji załącznika nr 3 do ustawy, który precyzował konkretne rodzaje nabywanych towarów, które ze względów celowościowych były przydatne i koniecznych do zapewnienia ciągłości i sprawności funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej, oraz które były przeznaczone stricte na cele ochrony przeciwpożarowej³¹. Obecnie przy dostawie wymienionych towarów należy stosować podstawową stawkę podatku w wysokości 23%.

Na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów pojawiała się wiele sporów dotyczących interpretacji tego, komu dokładnie przysługuje stawka preferencyjna, w szczególności w związku z przekazywaniem infrastruktury OSP w drodze wspomnianych umów. Z tego powodu pojawiły się wątpliwości, które zostały w sposób wyczerpujący rozwiane przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Problematyczne okazało się tutaj posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „dla”, który wskazywał według organów podatkowych na to, iż to właśnie „jednostki ochrony przeciwpożarowej” mają być nabywcami towarów, wobec których stosowana będzie stawka preferencyjna. Ta literalna interpretacja przepisu doprowadziła do konieczności rozstrzygnięcia licznych sporów. Jednym z najważniejszych wyroków w tej sprawie jest ten wydany przez NSA³², w którym stwierdzono, że „ust. 10 art. 41 u. VAT należy rozumieć w ten sposób, że obniżoną stawkę

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., I CK 112/0, LEX nr 186998.

²⁹ Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 17 lipca 2013 r., I C 360/13, Portal Orzeczeń Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221 z późn. zm.

³¹ *Ibidem*.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., I FSK 1139/10, CBOSA.

podatkową należy stosować bez względu na to, kto nabywa towary³³ wymienione w załączniku. NSA uzależnił jednak tę sytuację od spełnienia dwóch warunków – muszą być one przeznaczone „dla jednostek ochrony przeciwpożarowej”³⁴, a zatem należy przyjąć, że odbiorcą końcowym ma być taka jednostka, oraz „na cele ochrony przeciwpożarowej”³⁵. Zastosowanie stawki preferencyjnej wiąże się ponadto z tym, że dostawa powinna mieć miejsce na terenie kraju oraz wyłącznie co do towarów wymienionych w załączniku³⁶. Zauważyć należy jednak, że samo arbitralne ustalenie zakresu przez NSA nie doprowadziłoby do rozstrzygnięcia dalej występujących sporów. Dlatego też w przytoczonym wyroku NSA zaznaczył, że „odmienna interpretacja analizowanych unormowań w kontekście postanowień ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w tym zwłaszcza jej art. 15, art. 29 oraz art. 32, byłaby nieuprawniona. Sprawiłaby bowiem, że interpretowane w sprawie regulacje byłyby martwe bądź też ich funkcja społeczna podlegałaby wyłączeniu”³⁷. Takiej argumentacji NSA nie sposób odmówić trafności, jednakże należy odnieść się do użytego w niej określenia „martwych regulacji”. W ślad za teoretykami prawa należy zaznaczyć, że chodzi tutaj o wystąpienie zjawiska *desuetudo*, czyli „utrąty mocy obowiązującej przez normę prawną na skutek wytworzenia się powszechnego przekonania, że norma ta nie obowiązuje, ponieważ przez odpowiednio długi okres nie była stosowana przez organy państwa, mimo występowania okoliczności będących warunkiem jej zastosowania”³⁸. Wystąpienie takiego zjawiska przy regulacji dotyczącej preferencyjnej stawki podatku byłoby nie tylko rażącym przejawem problemów natury interpretacyjnej w stosunku do krajowych przepisów podatkowych, ale i zaniechania obrony własnych interesów przez JST, które w potocznym rozumieniu tego słowa, stały się poniekąd „beneficjentem” w ramach własnego obowiązku. Należy rozumieć przez to, że preferencyjna stawka umożliwiła, jakkolwiek z pozoru błahą, oszczędność po stronie gminy, która nabywała wymienione w załączniku towary „dla” swojej jednostki OSP. Idąc za tokiem rozumowania wyrażonego w uzasadnieniu omawianego orzeczenia, należy stwierdzić, że m.in. dzięki niemu ta niepożądana z prawnego punktu widzenia sytuacja nie miała miejsca³⁹.

Z orzecznictwa wynikają dalsze tezy co do statusu gminy w problematyce uchylonej stawki preferencyjnej podatku. Wojewódzkie Sądy Administracyjne w swojej praktyce wskazywały na znaczenie w przypadku interpretacji art. 41 ust. 10 u. VAT na konieczność jego wykładni wraz z art. 29 i 32 u.o.p. Zgodnie z pierwszym z tych

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBOSA.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., I FSK 1139/10, CBOSA.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBOSA.

³⁸ A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 272.

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBOSA.

przepisów koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są z budżetów JST, a zgodnie z drugim – koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP ponosi gmina. Wskazanie wprost kosztów „wyposażenia”, które stanowi nieodzowny element infrastruktury, należy zgodzić się ze wskazaniem gminy jako bezpośredniego nabywcy towaru dla OSP⁴⁰. Słusznie zwrócił więc uwagę WSA, że odmienne interpretacje prowadziłyby m.in. do możliwości, iż same OSP nie mogłyby nabywać swojego sprzętu z zastosowaniem preferencyjnej stawki podatku, ponieważ zadania te, interpretując literalnie, należą przecież do gminy⁴¹. Co ważne, gmina nie jest ani docelowym odbiorcą, ani konsumentem zamawianego towaru, a jedynie zamawiającym i płatnikiem⁴². Stąd słusznie WSA wyłączył konieczność bezpośredniości w przypadku nabycia, celem zastosowania stawki preferencyjnej. Inne sądy traktują tę kwestię podobnie, w tym NSA, który ponadto jednoznacznie wskazuje, że dostawa w przypadku nabycia będących przedmiotem sporu interpretacyjnego towarów przez gminę, w swojej istocie, ma na celu przeznaczenie tych towarów „dla jednostek ochrony przeciwpożarowej i na określony w tym przepisie cel”⁴³.

Obowiązki gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej nakładają na nią konieczny ciężar ochrony życia, zdrowia i mienia jej mieszkańców. Koszty funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych są również pokrywane z budżetów JST⁴⁴. Pochylając się nad kwestią nieistniejącej już preferencyjnej stawki podatku od towarów i usług, należy zwrócić się w stronę uchwał JST oraz ich budżetów, które wyrażają skalę problemu finansowania zadań publicznych z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Jednym z fundamentalnych elementów infrastruktury OSP są środki transportu, w tym samochody ratowniczo-gaśnicze. Dokonując analizy uchwał, np. podjętych w Gminie Strzeleczecki, sam wkład własny na zakup takiego pojazdu został pokryty w drodze dotacji na kwotę 340 000,00 zł⁴⁵. W przypadku Gminy Somonino kwota ta wyniosła 350 000,00 zł⁴⁶, a w Gminie Koniusza 50 000,00 zł⁴⁷. Oczywiście jest, że kwoty przeznaczane na cele sfinansowania zakupów

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2012 r., SA/Wa 2350/11, CBOSA.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., I FSK 1079/11, CBOSA.

⁴⁴ D. Kała, *Finansowanie Ochotniczych Straży Pożarnych*, Warszawa 2012, nr 51–52, s. 48 i n.

⁴⁵ Uchwała Rady Gminy Strzeleczecki z dnia 29 czerwca 2017 r. XXXVI/211/17 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Strzelczykach w celu realizacji projektu zakupu środka transportu – średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia akcji ratowniczej, <https://tinyurl.com/strzeleczecki>, [dostęp 6.06.2018].

⁴⁶ Uchwała Rady Gminy Somonino z dnia 22 marca 2013 r. XXII/177/13 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Hopowie, *Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego*.

⁴⁷ Uchwała Rady Gminy Koniusza z dnia 18 czerwca 2015 r. VIII/53/2015 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Piotrkowicach Wielkich, *Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego*.

pojazdów zależne są od możliwości finansowych gmin – w tych mniejszych siła nabywczą i potrzeby w stosunku do sprzętu specjalistycznego będą naturalnie mniejsze. Z analizy tej płynnie jednak wniosek, który wskazuje na konieczność zaangażowania znacznej ilości środków w celu sfinansowania takiego zakupu. Kiedy weźmie się ponadto pod uwagę same budżety gmin, w szczególności w zakresie ich wydatków na zadania publiczne z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, wnioski te zostaną tylko wzmocnione. W przypadku Miasta Wrocław, plan wydatków na rok 2018 wykazuje kwotę 27 534 670,00 zł na zadania własne z tego zakresu⁴⁸. Kwota ta oczywiście nie wiąże się z OSP, ale wykazuje kosztowny charakter zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Dla porównania przywołać można np. budżet Gminy Grębocice, znacznie mniejszej, gdzie na 2018 r. zaplanowano wydatki rzędu 260 880,00 zł na omawiany cel⁴⁹. Reasumując, ochrona przeciwpożarowa jest kosztownym zadaniem własnym w rozumieniu art. 7 ust. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁰, wymagającym ostrożnego planowania wydatków oraz ich skutecznej optymalizacji, którą umożliwiała uchylona preferencyjna stawka podatku. Zaznaczyć należy, że względy słuszności przemawiają za tym, aby ustawodawca ustalał podział dochodów publicznych JST na takim poziomie, aby wykonanie ich obowiązków dało się sfinansować. Uniemożliwienie gminie skorzystania ze stawki preferencyjnej podatku w przypadku takich zakupów, biorąc pod uwagę skalę wydatków i ich publiczną użyteczność, należy ocenić zatem krytycznie, jako że pojawia się ryzyko niedoboru środków na finansowanie działania OSP.

5. Wnioski

Ochotnicze Straże Pożarne to kluczowy element krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który od czasu reformy ustrojowej spotykał się z coraz to poważniejszymi wyzwaniami. Przystarzała infrastruktura musiała bowiem zostać zastąpiona nową, pozwalającą na pracę bezpieczną i efektywną, a wszystko to w drodze współpracy z gminą. Do roku 2016 ta przebiegała nie tylko sprawnie, m.in. przy wsparciu środków europejskich, ale i z zastosowaniem przychylnego stosunku systemu podatkowego przez zastosowanie 7% stawki podatku od towarów i usług, której eliminacja winna być rozpatrywana krytycznie. Wraz z tą zmianą OSP i gminy stanęły przed nowym wyzwaniem, które wiąże się z dynamicznym rozwojem wielu z nich, a mianowicie jak i za co nabywać infrastrukturę w świetle mniej korzystnych przepisów.

⁴⁸ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 grudnia 2017 r. XLIX/1169/17 w sprawie budżetu Miasta Załącznik nr 2, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

⁵⁰ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.*, s. 443.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2017 r., poz. 1221 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210 z późn. zm.
7. Uchwała Rady Gminy Strzelczyki z dnia 29 czerwca 2017 r. XXXVI/211/17 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Strzelczykach celem realizacji projektu zakupu środka transportu – średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia akcji ratowniczej, <https://tinyurl.com/strzeleccki> [dostęp 6.06.2018].
8. Uchwała Rady Gminy Somonino z dnia 22 marca 2013 r. XXII/177/13 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Hopowie, Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego.
9. Uchwała Rady Gminy Koniusza z dnia 18 czerwca 2015 r. VIII/53/2015 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Piotrkowicach Wielkich, Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego.
10. Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 grudnia 2017 r. XLIX/1169/17 w sprawie budżetu Miasta Załącznik nr 2, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego.

Orzecznictwo

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., I CK 112/0, LEX nr 186998.
2. Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 17 lipca 2013 r., I C 360/13, Portal Orzeczeń Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., I FSK 1139/10, CBO-SA.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBO-SA.

5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2012 r., SA/Wa 2350/11, CBOSA.
6. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 października 2017 r., 92/2017.

Literatura

1. Adamiak P., *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.
2. Adamiak P., Biejat M., Charycka B., *Ochotnicze Straże Pożarne – Lokalne Centra Kultury; Raport z badań 2016*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.
3. Bator A., Gromski W., Kozak A., Kaźmierczyk S., Pulka Z., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Lexis/Nexis, Warszawa 2008.
4. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
5. Kała D., *Dotacje dla Ochotniczych Straży Pożarnych*, Zielonka 2015.
6. Kała D., *Finansowanie Ochotniczych Straży Pożarnych*, Wspólnota 2012, nr 51–52, s. 48 i n.
7. Kowalczyk R., *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
8. Miemieć W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
9. Misiuk A., *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce – Zarys dziejów*, WSPoł Szczytno 2011.
10. Popis J., *Historia pożarnictwa w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Reflexje” 2013, nr 14.
11. Szewc A. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Źródła internetowe

1. *Infrastruktura*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/infrastruktura> [dostęp 6.06.2018].
2. *Mienie*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/mienie> [dostęp 6.06.2018].

